



Düsseldorf, 15.04.2025

# **Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung – Dritte Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung –**

KuP-01.07.02-000010-2025-0001136

## 1 Worum geht es?

Mit Schreiben vom 19.03.2025 hat das Ministerium der Finanzen (FM) dem Landesrechnungshof (LRH) den Entwurf einer dritten Änderung der Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>1</sup> gemäß § 103 LHO zur Anhörung übersandt. Der Entwurf beinhaltet u. a. Änderungen der Regelungen zu den Verwendungsnachweisen sowie ein neues „Vereinfachtes Schnellverfahren“. Letzteres soll für Projektförderungen mit einer Zuwendungshöhe von bis zu 2.000 Euro angewandt werden können.

Das FM hatte dem LRH bereits mit E-Mails vom 08. und 11.11.2024 „Vorhabenblätter zur Modernisierung des Zuwendungsrechts“ übersandt, die einen Teil der vorgenannten Änderungen im Entwurf enthielten. Es hatte hierzu um die Einschätzung des LRH gebeten. Dazu teilte der LRH mit Schreiben vom 17.12.2024 seine Anregungen und Bedenken mit, die aber nur zu einem geringen Teil vom FM aufgegriffen worden sind.

Zu dem Schreiben des FM vom 19.03.2025 hat der LRH mit Entscheidung vom heutigen Tag gemäß § 103 LHO Stellung genommen. Diese Entscheidung ist vor dem Hintergrund ergangen, dass es seit dem Haushaltsgesetz (HG) 2020 nach § 28 Abs. 4 der jährlichen Haushaltsgesetze – abweichend von § 44 Abs. 1 Satz 4 (LHO) – des Einvernehmens des LRH für Regelungen des Verwendungsnachweises **nicht** bedarf, wenn das FM VV zur Umsetzung von Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren erlässt. Die vorgesehene dritte Änderung der VV zur LHO ist die erste Regelung zur Umsetzung von Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren durch das FM, bei der sich der Wegfall der Einvernehmens-Regelung für den LRH auswirkt.

Die vorgesehenen Änderungen werfen aus Sicht des LRH grundlegende Fragen des Umgangs mit Haushaltsmitteln bei der Vergabe von Fördergeldern auf. Da durch den Wegfall des Einvernehmenserfordernisses nicht mehr ausreichend sichergestellt ist, dass die Bedenken des LRH bei der weiteren Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden, hält er es für geboten, den Landtag über diese Bedenken zu unterrichten. Er weist der guten Ordnung halber darauf hin, dass die Umsetzung der dritten Änderung der VV zur LHO durch das FM noch aussteht.

---

<sup>1</sup> Die Änderungen betreffen im gleichen Umfang die VV für Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (VVG). Aus Vereinfachungsgründen wird nachfolgend nur auf die VV zur LHO abgestellt.

## 2 Kritikpunkte zum Verwendungsnachweisverfahren

### a. Umfang des Verwendungsnachweises und des einfachen Verwendungsnachweises

Nr. 10 VV zu § 44 LHO regelt den Nachweis der Verwendung.

Nach der aktuellen Formulierung in Nr. 10.2 Satz 1 VV zu § 44 LHO besteht der Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Bei Zuwendungen zur Projektförderung gemäß den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) ist dem Verwendungsnachweis zusätzlich eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste).

Der einfache Verwendungsnachweis besteht demgegenüber gemäß Nr. 10.3 VV zu § 44 LHO aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans bzw. des Finanzierungsplans **summarisch** dargestellt werden; auf die Vorlage der Bücher und Belege wird verzichtet. Ein einfacher Verwendungsnachweis kann bislang in bestimmten näher definierten Fällen zugelassen werden. Diese sind im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass die/der Zuwendungsempfangende in besonderer Weise vertrauenswürdig ist, z. B. weil es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt, oder aufgrund besonderer Umstände eine Überprüfbarkeit auch anhand der summarischen Darstellung zu erwarten ist.

Das FM beabsichtigt nun, auch für den „normalen“ Verwendungsnachweis nach Nr. 10.2 VV zu § 44 LHO durch den Verweis auf das „Grundmuster 3“ zu regeln, dass die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans (nur) summarisch auszuweisen sind. Dies entspricht mithin den Vorgaben für einen einfachen Verwendungsnachweis in Nr. 10.3 VV zu § 44 LHO.

Damit wird die Unterscheidung zwischen einem „normalen“ Verwendungsnachweis und einem „einfachen Verwendungsnachweis“ weitgehend aufgegeben. Weshalb von dieser auf besondere Umstände abzielenden Unterscheidung der beiden Verwendungsnachweisarten abgegangen werden soll, ist für den LRH nicht nachvollziehbar. Die deutlich geringere Aussagekraft einer summarischen Darstellung wird regelmäßig dazu führen, dass der zuständigen Behörde die Nachprüfung der zweckentsprechenden Verwendung aus diesen (einzig) Unterlagen kaum ohne zusätzliche Prüfungsmaßnahmen gelingen dürfte. Das hat zur Folge, dass entweder die Zuwendungsempfangenden mit weiteren Anforderungen belastet werden oder die Behörde auf eine sachgerechte Prüfung verzichtet. Damit wird entweder der Zweck der vorliegenden Änderung, der wohl vorrangig im Bürokratieabbau bestehen dürfte, konterkariert oder aber riskiert, dass Haushaltsmittel nicht zweckentsprechend verausgabt werden.

Die nicht sachgerechte Prüfung der einfachen Verwendungsnachweise hatte der LRH bereits in der Vergangenheit aufgezeigt: In seinem Jahresbericht 2022 hatte der LRH die Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Städtebauförderung als überprüfungsbedürftig kritisiert.<sup>2</sup> Die Verwendungsnachweisprüfung einer Bezirksregierung war nicht geeignet, zuwendungsrechtliche Verstöße festzustellen. Der LRH hatte daher gegenüber einem Ministerium eine kritische Überprüfung der Verfahrenspraxis zur Verwendungsnachweisprüfung angeregt, um die Einhaltung der materiellen zuwendungsrechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Dem dient insbesondere die risikoorientierte Prüfung des einfachen Verwendungsnachweises, den die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Auskunft des Ministeriums aufgrund des „besonderen Vertrauensschutzes“, den sie gegenüber den sonstigen Zuwendungsempfängenden genießen, vorzulegen hatten. Der LRH hatte in diesem Zusammenhang zudem bekräftigt, dass die Verwendungsnachweisprüfung zentrale Aufgabe der Bewilligungsbehörden ist und diese (auch) bei kommunalen Zuwendungsempfängenden risikoorientiert stichprobenweise vertiefte Belegprüfungen durchführen müssen.

#### **b. Umfang des Verwendungsnachweises im neuen „Vereinfachten Schnellverfahren“**

In Nr. 13.4 VV zu § 44 LHO-neu soll erstmalig ein **Vereinfachtes Schnellverfahren** im Zuwendungsverfahren eingeführt werden, in dem für den Verwendungsnachweis geregelt ist:

„Das Antragsformular auf Gewährung der Zuwendung enthält zugleich die Beantragung der Auszahlung und den Verwendungsnachweis. Mit dem Antrag ist gleichzeitig der Verwendungsnachweis vorzulegen. Der Verwendungsnachweis beschränkt sich auf die Vorlage einer Rechnung oder eines ähnlichen Nachweises. Ein Sachbericht ist nicht erforderlich.“

Damit werden die bisher bestehenden Anforderungen auf die Vorlage einer Rechnung oder einen „ähnlichen Nachweis“ reduziert. Da ein Sachbericht nicht mehr erforderlich ist, kann der zweckentsprechende Mitteleinsatz nur noch dann geprüft werden, wenn dieser sich schon aus der Rechnung (oder dem „ähnlichen Nachweis“) ergibt. Aus Sicht des LRH wird dies oftmals nicht der Fall sein. Zudem ist der neu geregelte „ähnliche Nachweis“ nicht näher beschrieben. Daher hat der LRH das FM auf die Unbestimmtheit der Formulierung hingewiesen und um deren nähere Beschreibung gebeten – auch zur Aufklärung der Zuwendungsempfängenden, was hier als Nachweis erwartet wird.

---

<sup>2</sup> Drucksache 18/839, Beitrag 15, S. 215 ff.

### c. Mögliche Konsequenzen

Wegen der unter a. und b. dargelegten Kritikpunkte hätte der LRH sein Einvernehmen gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO nicht erteilt, wenn er diese Möglichkeit noch hätte. Sie verdeutlichen aber auch, dass seine formale Einbindung in das Verfahren zweckdienlich gewesen wäre.

Insoweit regt der LRH erneut an, die Regelung des § 28 Abs. 4 HG in künftige Haushaltsgesetze nicht mehr aufzunehmen.<sup>3</sup>

### 3 Kritik an Kleinförderungen im „Vereinfachten Schnellverfahren“

Hinzu kommt, dass diese unspezifischen Regelungen zum Verwendungsnachweis im neuen „Vereinfachten Schnellverfahren“ im Zusammenhang mit den weiteren Regelungen zu diesem Verfahren gesehen werden müssen:

Nach Aussage des FM soll das „Vereinfachte Schnellverfahren“ Kleinförderungen schnell und wirtschaftlich umsetzen. Danach kann dieses Verfahren für Projektförderungen mit einer Zuwendungshöhe von bis zu 2.000 € angewandt werden. Vorgesehen sind folgende Vereinfachungen:

- Vorhabenbeginn bereits vor Antragstellung,
- Beantragung der Zuwendung erst nach Abschluss des Vorhabens,
- Beantragung der Auszahlung gleichzeitig mit dem Verwendungsnachweis,
- Verwendungsnachweis auf die Vorlage einer Rechnung oder eines ähnlichen Nachweises beschränkt.

**Projektförderungen im Kleinbetragsbereich** sind bereits aktuell gemäß Nr. 1.1 Satz 3 VV zu § 44 LHO möglich - allerdings **nur ausnahmsweise** („Zuwendungen sollen nur bewilligt werden, wenn die Zuwendung im Einzelfall mehr als 2.000 Euro beträgt“). Der Ausnahmecharakter von Zuwendungen bis zu 2.000 € rechtfertigt sich auch durch den damit verbundenen (relativ hohen) Verwaltungsaufwand, der mit dem geringen Förderbetrag einhergeht. Vor diesem Hintergrund sieht der LRH keine Veranlassung dafür, den Anwendungsbereich dieser Ausnahme durch den Erlass spezifischer Verfahrensregelungen weiter auszuweiten.

Darüber hinaus hält der LRH die beabsichtigte Ausgestaltung des Verfahrens wegen der **Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips** für bedenklich: Angesichts der „nach hinten“ verlagerten Antragstellung (erst gleichzeitig mit dem Verwendungsnachweis) treten die Zuwendungsempfangenden vollständig in Vorleistung. Mit der Antragstellung (und der

---

<sup>3</sup> Die Angelegenheit war im Landtag u. a. Gegenstand der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 18.03.2021. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird an dieser Stelle auf die schriftlichen und mündlichen Äußerungen verwiesen: Vorlage 17/2837, Vorlage 17/2941, Vorlage 17/3017 und Ausschussprotokoll 17/1353. Im Übrigen siehe Stellungnahme 17/3148, S. 12; Stellungnahme 17/4337, S. 13, Stellungnahme 18/909, S. 21 und Stellungnahme 18/1948, S. 13.

damit verbundenen Vorlage einer Rechnung oder eines ähnlichen Nachweises) dokumentieren die Antragstellenden also, dass sie das Vorhaben auch ohne Gewährung einer Zuwendung durchgeführt haben. Nach dem sich aus § 23 LHO verpflichtend ergebenden Subsidiaritätsprinzip dürfen aber Landesmittel nur insoweit eingesetzt werden, als sie zur Erfüllung des angestrebten Zwecks unumgänglich sind.

Hierzu hatte der LRH dem Landtag in der Vergangenheit bereits über Prüfungsfeststellungen berichtet, die ebenfalls die mangelnde Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zum Gegenstand hatten: In seinem Jahresbericht 2024 hatte der LRH die Gewährung von Zuwendungen aufgrund der „Förderrichtlinie Wohneigentum“ vom 02.05.2022 u. a. wegen der Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips kritisiert.<sup>4</sup> Die „Förderrichtlinie Wohneigentum“ sah vor, dass der Antrag auf Förderung erst nach Abschluss des Vorhabens (Erwerb der Immobilie) bzw. nach Zahlung der entsprechenden Grunderwerbsteuer gestellt werden sollte. Darin hatte der LRH einen klaren Verstoß gegen § 23 LHO gesehen. Denn Zuwendungen sind grundsätzlich subsidiär zu gewähren, d. h. hilfsweise, wenn die finanziellen Möglichkeiten der Zuwendungsempfängenden nicht ausreichen. Anderenfalls ist nicht auszuschließen, dass solche Förderungen nur reine „Mitnahmeeffekte“ der Zuwendungsempfängenden erzielen.

Schließlich ist fraglich, ob die vorgesehene Neuregelung zu der vom FM angedachten Prozessbeschleunigung und Entlastung der Bewilligungsbehörden beitragen kann. Nach Einschätzung des LRH dürfte die Neuregelung in der Praxis eher zu einer vermehrten Gewährung von Zuwendungen bis zu 2.000 € führen, was einer Konsolidierung der Förderlandschaft und damit dem vom FM genannten Zweck des Bürokratieabbaus zuwiderliefe. Zudem ist zu befürchten, dass gerade im Bereich der geringen Zuwendungen ein vereinfachtes Verfahren zu den vorgenannten **Mitnahmeeffekten** führen und daher die Zahl entsprechender Anträge zusätzlich steigen wird.

gez.  
**Taube**  
Leitender Ministerialrat

gez.  
**Kisseler**  
Vizepräsident

gez.  
**Dr. Hähnlein**  
Direktor beim LRH

gez.  
**Dr. Lascho**  
Direktor beim LRH

gez.  
**Zelljahn**  
Direktor beim LRH

---

<sup>4</sup> Vorlage 18/2842, Beitrag 29, S. 285 ff.